

7. OTROS ESTUDIOS

METASÍNTESIS DEL CONOCIMIENTO GENERADO POR LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ¿ATRAPADA EN EL TIEMPO?



Edición: Febrero 2017

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
y para Iberoamérica
Secretaría General de Cooperación Internacional
para el Desarrollo

Fotografía de portada © AECID.

Análisis realizado por: Rafael Domínguez Martín y Aisha Al-Said Albella.

NIPO online: 502-17-014-1

NIPO papel: 502-17-013-6

Depósito legal: M-7897-2017

Las opiniones y posturas expresadas en este informe no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjanse a:

División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

*Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es*

ÍNDICE

Pág 1	INTRODUCCIÓN
Pág 3	1. MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA
Pág 9	2. CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Pág 11	3. HALLAZGOS GENERALES
Pág 14	4. HALLAZGOS SOBRE COHERENCIA Y COORDINACIÓN
Pág 20	5. HALLAZGOS SOBRE INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN Y GESTIÓN
Pág 23	6. HALLAZGOS SOBRE LAS CAPACIDADES
Pág 26	7. CONCLUSIÓN GENERAL Y RECOMENDACIONES
Pág 30	ANEXOS
Pág 34	REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El presente informe es un documento de meta-análisis externo encargado por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) en su proceso de reflexión previa a la elaboración del V Plan Director de la Cooperación Española. El objetivo del informe es realizar una síntesis a partir de tres insumos documentales: i) las evaluaciones centralizadas llevadas a cabo por la SGCID en el período 2012-2016; ii) las dos últimas Revisiones de Pares (*Peer Reviews*) (2011 y 2016) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a los que se sometió la Cooperación Española; y iii) los documentos de la SGCID y la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) durante la X Legislatura (13-12-2011/12-01-2016) y los publicados hasta julio de 2016.

Este único informe tiene como objetivo consolidar en un solo documento los hallazgos y conclusiones más relevantes que se encuentran en todo ese amplio registro de publicaciones (véase Anexo I), con el fin último de que los responsables políticos y los gestores técnicos de la Cooperación Española cuenten con un documento sistemático y sintético para la toma de decisiones informada de cara a la elaboración del V Plan Director, en el contexto de las nuevas agendas internacionales de Desarrollo Sostenible 2030 (Objetivos de Desarrollo Sostenible), de Eficacia de la Cooperación (Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo) y –la que puede acabar envolviendo ambas– de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible.

Cabe señalar que esta actuación da cumplimiento, además, a uno de los propósitos contenidos en el perfil renovado de la Cooperación Española del IV Plan Director, concretamente el que se refiere al área de “evaluación orientada a la mejora continua”: “Refuerzo de la comunicación de los resultados de las evaluaciones y elaboración de herramientas que faciliten la sistematización, difusión y adopción de las recomendaciones y aprendizajes, incluyendo el seguimiento de la utilización de las recomendaciones de las evaluaciones mediante el establecimiento de un sistema de respuestas de gestión” (SGCID 2013a: 80). Intención que se consolida con la publicación de la *Política de Evaluación de la Cooperación Española*, en la que se afirma que “la comunicación de las evaluaciones y el establecimiento de sistemas de información que agrupen hallazgos y evidencias reviste una importancia fundamental para el aprendizaje, la gestión del conocimiento y la rendición de cuentas de la Cooperación Española” (SGCID 2013b: 17).

La estructura del informe es como sigue: en la primera sección se explicita el marco teórico y la metodología seguidos para realizar el meta-análisis; en la segunda se establece el contexto de la evaluación en la Cooperación Española destacando varios problemas estructurales que, subyacentes en los documentos analizados, limitan críticamente los márgenes de mejora; en las siguientes secciones se sistematizan los hallazgos de las evaluaciones sobre aspectos generales (tercera), sobre los temas de coherencia y coordinación (cuarta), instrumentos (quinta) y capa-

ciudades (sexta), identificados como los más relevantes en los términos de referencia, ordenando los hallazgos de acuerdo a tres puntos fuertes y tres puntos débiles para cada uno de estos ítems; y en la última sección se recoge la conclusión general del trabajo y se realizan nueve recomendaciones específicas a modo de ejes y una recomendación final de cara al nuevo ciclo de planificación.

I. MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

El presente informe es una investigación de escritorio que parte de un marco teórico en el que se integran el enfoque sociológico neo-institucional (isomorfismo institucional) con la noción del *peer pressure* (presión entre pares) derivada de la experiencia histórica del sistema de *peer reviews* del CAD. Este sistema de *peer reviews* se remonta a los orígenes de la cooperación internacional para el desarrollo como política pública (Plan Marshall). El resultado de la tensión entre ambos fenómenos (isomorfismo institucional y *peer pressure*), que se concreta en el *peer protectionism* (proteccionismo entre pares) como una variante de lo que Myrdal denominó “diplomacia a través de la terminología” (Myrdal 1977: 26), justificará la metodología de este meta-análisis interpretativo de tipo cualitativo (Schreiber 2008) en el cual se utilizarán de manera estilizada técnicas de deconstrucción para trascender el mero análisis positivista de contenidos hacia el análisis del marco interpretativo de los documentos establecido por la doxa¹ del CAD.

Los orígenes del sistema de *peer reviews* datan del Plan Marshall (1947-1951): los proyectos presentados por los gobiernos europeos beneficiarios del Plan (entre ellos no estaba la España de Franco, que fue excluida por su alineamiento con las potencias del Eje durante la II Guerra Mundial)² eran sometidos a este tipo de evaluaciones³. El sistema de *peer reviews* se considera uno de los principales elementos que contribuyeron al éxito del Plan Marshall, razón por la cual fue utilizado también por el Banco Mundial y luego, desde 1962, por el CAD⁴ que, en la práctica, fue el comité partero de la OCDE heredera de la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica), la institución multilateral encargada de coordinar las ayudas del Plan Marshall sobre la base de las evaluaciones (Eyben 2013: 81)⁵. El sistema de los *peer reviews* fue haciéndose con el tiempo más espaciado (anual en los 60 y 70, bienal y trienal en los 80 y 90, y cuatrienal y quinquenal en los 2000), a medida que el número de miembros del CAD se incrementó y la cobertura temática de las evaluaciones se fue también ampliando; desde 1994 se inició la publicación sistemática de estos ejercicios (Ashoff 2013).

¹ La *doxa* es, según Bourdieu (1997), un entendimiento compartido de valores y discurso (un conjunto de nociones normativas políticamente construidas), que se da por supuesto, en torno a un determinado “campo de poder” que es a la vez un “campo de fuerzas” (un terreno de conflictos en el que interactúan los agentes y que incluye algunas disputas de interpretación del sentido, aunque siempre partiendo del consenso subterráneo entre los participantes).

² Dado que la cooperación internacional para el desarrollo es una política *path dependent* (Murray y Overton 2016) he aquí una primera razón fundante que explica la baja cultura de evaluación de las políticas públicas de España, en general, y el carácter reciente y la fragilidad institucional de la cultura específica de evaluación en la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Cooperación Española, en particular.

³ Estas evaluaciones ya se venían realizando en EEUU para las aplicaciones de proyectos de investigación a través del US National Science Foundation y del US National Institute of Health (Intriligator 2012).

⁴ <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/50yearspeerreviews.htm>.

⁵ Cabe recordar que EEUU llevó la Presidencia del CAD desde que se creó el Grupo de Ayuda al Desarrollo en 1960, que luego se incorporaría a la OCDE como DAC, hasta 1999 ininterrumpidamente, y que la sede de la institución (el Chateau de la Muette) en París acogió las oficinas del Plan Marshall (Eyben 2013: 81-82).

A pesar de sus venerables antecedentes y logros, el sistema de *peer reviews*, con sus características de singularidad (el CAD es el único organismo que lo ha practicado hasta que la UE y el G20 lo adoptaron en sus respectivos funcionamientos internos), enfoque a la vez crítico, constructivo y no vinculante (*soft law*)⁶ está lejos de ser perfecto y puede incurrir en el riesgo del *peer protectionism*. Esto es, el fenómeno que tiene lugar “cuando los países que se evalúan entre sí toman una decisión estratégica en razón de que si revisan a sus pares de manera preferente, este tratamiento será correspondido” (Subacchi y Pickford 2011: 8). La práctica del *peer protectionism*, explicable cuando el número de posibles evaluadores es reducido, como ocurre en el club del CAD (con 20 miembros en 1998, fecha del primer *peer review* a España, ampliado hasta los actuales 29 en 2016), puede “dañar la credibilidad del proceso” de evaluación “cuando ocurre o incluso cuando se percibe que podría ocurrir” (Subacchi y Pickford 2011: 8).

Tal y como se observa en los Cuadros 1 al 3, de los ocho países que intervinieron en las *peer reviews* de la Cooperación Española, dos (Irlanda y Reino Unido) han repetido esa función en sendas ocasiones y ambos a su vez han sido evaluados por España, por lo que la hipótesis del *peer protectionism* parece plausible⁷, máxime teniendo en cuenta que el único criterio público de “selección de los países examinadores se basa en un sistema de rotación entre los estados miembros, aunque el conocimiento particular de un país puede ser tenido en cuenta en la selección”⁸.

Cuadro 1. Peer reviews de la Cooperación Española, 1998-2016

1998	Australia	Bélgica
2002	Irlanda	Reino Unido
2007	Austria	Francia
2011	Irlanda	Suecia
2016	Alemania	Reino Unido

Fuente: elaboración propia a partir de informaciones de SGCID y CAD.

⁶ Basado en la presión entre pares (*peer pressure*), un ejercicio que consiste en señalar y avergonzar (*naming and shaming*) a partir de recomendaciones para el aprendizaje y compromisos políticos entre miembros teóricamente de igual status (Carrol y Kellow 2012: 252; OECD 2013: 5; Ben-Artzi 2013: 6-7, 20; Ashoff 2013; Verschaeve y Orbie 2016: 579-580). Según una evaluación interna del CAD de 2007, las *peer reviews* habían tenido un impacto político “medio o muy alto” para el 90% de los miembros, mientras que en 2013 el Secretariado del CAD reportó que en los dos últimos años el 88% de las recomendaciones de las *peer reviews* habían sido parcial o completamente implementadas (Ashoff 2013).

⁷ Desde su ingreso al CAD en 1991, España tardó nada menos que 14 años en participar como examinador, siendo el primer candidato examinado Portugal (2005), al que siguieron luego Luxemburgo (2008), Reino Unido (2010), nuevamente Luxemburgo (2012) e Italia (2014). Esa dilatada primera fase de España hasta ser elegida como examinadora podría relacionarse con lo señalado en la nota 2.

⁸ <https://www.oecd.org/site/peerreview/theactors.htm>.

Cuadro 2. Peer reviews de la Cooperación de Reino Unido, 2001-2014

2001	Australia	Unión Europea
2006	Italia	Estados Unidos
2009	España	Suiza
2014	Dinamarca	Holanda

Fuente: elaboración propia a partir de informaciones de CAD.

Cuadro 3. Peer reviews de la Cooperación Irlandesa, 1999-2014

1999	Finlandia	España
2003	Bélgica	Suiza
2009	Italia	Nueva Zelanda
2014	Austria	Portugal

Fuente: elaboración propia a partir de informaciones de CAD.

Para entender el mecanismo de las *peer reviews*, en sus fortalezas y limitaciones, es útil la teoría sociológica neo-institucional (Carter y Clegg 2007), que se centró sucesivamente en las razones para la institucionalización de los fenómenos sociales particulares (Meyer y Rowan 1977) y luego en la tendencia hacia el isomorfismo institucional una vez que emerge y se estructura un determinado campo organizacional (DiMaggio y Powell 1983). De acuerdo a este marco teórico, el comportamiento de las organizaciones (en el caso que nos ocupa, las agencias de cooperación internacional para el desarrollo) se explica por el contexto social e institucional en el que operan (el régimen internacional de la ayuda, con sus ceremoniales y comunidades epistémicas). Este ambiente incentiva a la adopción de estructuras, estrategias y procesos similares: esto es, induce al isomorfismo institucional. En el contexto de la Cooperación Española, las opciones organizativas están determinadas por las agencias de planificación, ejecución y evaluación (AECID y SGCID) y por las instituciones (reglas y normas formales e informales como la ley de cooperación, los planes directores, las estrategias, etc.) que regulan las relaciones entre ellas (las derivadas de la pertenencia de España a una organización multilateral como el CAD). Según DiMaggio y Powell (1983: 150) hay tres mecanismos principales de homogeneización institucional, todos los cuales operan dentro del CAD y remiten en cada caso a un elemento de la estructura organizacional: isomorfismo coercitivo (elemento de legitimidad)⁹, procesos miméticos (elemento de respuesta

⁹ El isomorfismo coercitivo resulta “de las presiones formales e informales ejercidas sobre una organización [AECID y SGCID] por otras organizaciones [el CAD y las agencias de sus países miembros] de las que es dependiente, y por las expectativas culturales de la sociedad en que las organizaciones funcionan” [la industria de la ayuda integrada por las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación internacional para el desarrollo, las ONG y la academia, que constituyen una comunidad epistémica] (DiMaggio y Powell 1983: 150; Ben-Artzi 2013: 8-9).

a la incertidumbre)¹⁰ y presiones normativas (elemento de profesionalización y normalización)¹¹.

Teniendo en cuenta los procesos miméticos de modelización de comportamientos frente al espejo de las mejores prácticas y las presiones normativas derivadas de la profesionalización, se puede afirmar tentativamente que el *peer protectionism* (en términos de credibilidad de los procesos de evaluación) se da también dentro del sistema de evaluación propio de la Cooperación Española, siguiendo la secuencia por la cual se incorporan elementos que son legitimados externamente, que tienen un alto componente ceremonial internacional y que se tratan de minimizar en sus consecuencias, tal y como señalan Meyer y Rowman (1976: 348-349) precisamente a propósito de las evaluaciones¹². Esta reproducción deformada se concretaría en el recurso a “evaluaciones independientes”, pero realizadas por un pool tan estrecho de consultoras y evaluadores profesionales que la falta de competencia por escasez de oferta de calidad tiende a reproducir lógicas perversas respecto a la propia credibilidad de los procesos de evaluación.

Otro autores, a partir del análisis de la ética y la independencia en los procesos de evaluación, podrían avalar la idea de *peer protectionism* en el ámbito de las evaluaciones centralizadas, ya que señalan que ambos elementos (ética e independencia) aún están lejos del ideal (Hendricks y Bamberger 2010; Grasso 2010). De hecho, de acuerdo con el CAD, “la División de Evaluación y las unidades operativas no son completamente independientes en términos presupuestarios. Reportan a los responsables de la gestión general” (DAC 2016: 198). De igual manera las empresas consultoras encargadas de llevar a cabo las evaluaciones son parte de la industria de la ayuda¹³.

¹⁰ Los procesos miméticos, como segundo mecanismo de homogeneización institucional, se derivan no de la autoridad sino de la incertidumbre (incluyendo problemas de información), y es a través de ellos que las organizaciones pertenecientes al mismo campo modelizan su comportamiento tomando como referencia las organizaciones consideradas más legítimas o exitosas (DiMaggio y Powell 1983: 151-152).

¹¹ Finalmente, las presiones normativas, como último mecanismo de homogeneización, se derivan principalmente de la profesionalización, producción y estandarización de conocimientos a través de instituciones de educación superior (institutos, centros y cátedras de cooperación y desarrollo), procesos formativos tanto externos (master y doctorados universitarios de cooperación y desarrollo y de evaluación de políticas públicas) como internos (cursos de formación continua dentro de las agencias de cooperación) y del trabajo empírico de empresas consultoras, siendo todas estas organizaciones en sus estrechas interconexiones epistémicas, las que identifican las mejores prácticas (DiMaggio y Powell 1983: 151-152).

¹² Ben-Artzi (2013: 7, 9), que mantiene la visión neo-institucionalista (de teoría de relaciones internacionales) de que los representantes nacionales en el CAD “a menudo contemplan su rol como influenciar a sus respectivos gobiernos para adoptar las guías del CAD para el desarrollo, más que defender las políticas de sus gobiernos ante el criticismo del CAD”, reconoce, sin embargo, el hecho de que en los altos niveles los policy makers sólo tomarían en consideración las recomendaciones de “manera vaga” y se olvidarían de ellas “cuando son política o económicamente costosas”.

¹³ La industria de la ayuda es el conjunto de intermediarios profesionalizados y especializados en la distribución, gestión y análisis de la ayuda. Sobre este concepto clave véase de Haan (2009a y 2009b) y Kharas y Rogerson (2012). Los últimos autores no incluyen a la academia en la industria de la ayuda, pese a su función primordial de reproducción del conocimiento generado por la doxa del CAD o, en palabras de DiMaggio y Powell (1983: 152), del “establecimiento de la base cognitiva y de legitimación de su autonomía ocupacional”. Por lo mismo, en este informe se considera que la academia es parte, y parte muy esencial, de la industria de la ayuda, siguiendo el planteamiento original de de Haan (2009b).

Éstas comparten, como sujeto observante, las propiedades del objeto observado, que es el que, además, financia esas acciones en las que la unidad responsable correspondiente (División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento, en adelante, División de Evaluación) puede afectar a la necesaria independencia funcional y presupuestaria para ejercer su cometido adecuadamente, como se encargó de resaltar la última *peer review* del CAD¹⁴.

La tensión entre el isomorfismo institucional coercitivo y las dinámicas del *peer protectionism* se resuelve en los procesos evaluativos a través de lo que Myrdal (1977: 26-27) denominó “diplomacia a través de la terminología”: una estrategia en la que “se prescinde de los hechos que plantean problemas agudos y [por la cual] esto se oculta bajo una inadecuada terminología económica”. Esta es una de las falencias recurrentes en la implementación de las recomendaciones de las *peer review* del CAD y de las evaluaciones centralizadas de la SGCID analizadas en este documento. Ambas identifican problemas operativos y apuntan a la diana de los estructurales (los que “plantean problemas agudos”, según Myrdal), pero la capacidad de orientar las políticas en las resolución de estos últimos es mucho menor en la práctica.

A la vista de esta limitación fundante, en el presente informe se supera el mero análisis positivista de contenido (Julien 2008; Lockyer 2008; Pryor 2008) de las evaluaciones para ir a un análisis del marco interpretativo de los documentos (*frame analysis*). Este marco no es otro que la doxa del CAD, contenida en las reglas, procedimientos y principales definiciones que establece este organismo. Esto es, se trata de trascender las conclusiones relativas a los aspectos operativos y agruparlas de manera que ofrezcan hallazgos sobre los elementos estratégicos de la Cooperación Española.

Sobre la base de la existencia de este marco interpretativo o doxa se aplicará el análisis documental (Potter 2008; Weninger 2008) y de sus narrativas explícitas o implícitas, que incluye la atención a la inter-textualidad (a otros textos que se dan por conocidos) y a las metáforas gastadas, recurriendo a técnicas estilizadas de deconstrucción de los significados y sentidos reales de los textos (Cook 2008; Gough 2008; Shank 2008). Estos significados y sentidos solo quedan insinuados en las evaluaciones y, por tanto, tienen que ser explicitados a fin de que sean útiles para los tomadores de decisiones, dando relevancia al contexto interno de los límites epistemológicos, presupuestarios y jurídico-institucionales en los que operan unos (sentidos y significados) y otras (evaluaciones), y sin perder de vista el contexto externo de la evolución de la agenda internacional.

La metodología utilizada será la del meta-análisis interpretativo (Schreiber 2008) a partir de los elementos recurrentes –y que se han identificado por la SGCID en los términos de referencia de esta consultoría como más relevantes– en el registro documental. Para consolidar los elementos recurrentes en los documentos de evaluación analizados, en este informe se sistematizan los tres

¹⁴ “Existe el riesgo de que la independencia de la función de evaluación se vea comprometida. La unidad responsable de la evaluación depende del Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo para la aprobación de los planes bienales de evaluación y del presupuesto para cada evaluación, ya que no cuenta con un presupuesto específico ni existe un escrutinio externo de los planes o de los hallazgos de las evaluaciones” (OCDE 2016a: 20).

puntos fuertes y los tres puntos débiles de cada uno de los tres elementos que se identifican como críticos en los términos de referencia: coherencia y coordinación, instrumentos, y capacidades.

Dicho análisis tiene por objeto la reinterpretación crítica del material para la mejora de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo y se auto-limita en sus propósitos de cambio a los de los enfoques propios de la investigación evaluativa e investigación para la acción (Kelly 2008; Somekh 2008), por más que el paradigma investigativo de los autores de esta consultoría sea el de la investigación crítica para la acción (Davis 2008). En todo caso, si, como resultado de la estrategia metodológica aplicada, el presente informe contribuye a acortar “el largo camino por recorrer” de la Cooperación Española, consideramos que habrá cumplido la función sustantiva para la que ha sido encargado.



2. CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

La política de cooperación internacional para el desarrollo en España se ha convertido en los últimos años en una de las acciones públicas más evaluadas (Argilés 2014), tanto por la Administración General del Estado (AGE), como por las Comunidades Autónomas (CCAA) y entidades locales. A pesar del elevado número de evaluaciones llevadas a cabo, el CAD recomendó en 2011 a la Cooperación Española la necesidad de seleccionar de manera más estratégica las evaluaciones realizadas “haciendo uso de los resultados de las evaluaciones para influir en la política, la programación y el aprendizaje institucional e informar al público” (OCDE 2011: 18). Recogiendo esta encomienda del CAD, en 2013 se publicó la *Política de Evaluación de la Cooperación Española* (SGCID 2013b), que dio lugar a la puesta en marcha de los instrumentos y procesos necesarios para generar un sistema de evaluación que contara con recomendaciones y lecciones aprendidas a fin de alimentar la mejora en el diseño y la ejecución de las intervenciones de cooperación.

Resultado de este esfuerzo son las más de 300 evaluaciones que se planificaron y ejecutaron bienalmente desde entonces por el conjunto de actores de la Cooperación Española, según se recoge en los Planes Bienales de Evaluación publicados por la División de Evaluación hasta el momento. El *Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014* (SGCID 2013c) en su actualización, presentaba una planificación de 609 evaluaciones de intervenciones de cooperación para el desarrollo, de las cuales 45 fueron evaluaciones centralizadas por la División de Evaluación. Esto es, evaluaciones que, por su carácter estratégico, por involucrar a una pluralidad de actores, o por contemplar un sector, programa temático, modalidad o instrumento concreto o novedoso (SGCID 2013c: 5) se gestionaron desde esta División de Evaluación. El Plan Bienal de Evaluaciones 2015-2016 (SGCID 2015b) establece una previsión de 341 evaluaciones, de las cuales 21 se encuentran en la categoría de centralizadas¹⁵.

Así, durante el período posterior a la publicación de la *Política de Evaluación de la Cooperación Española en 2013*, se han realizado evaluaciones centralizadas de instrumentos novedosos como Alianzas Público Privadas para el Desarrollo o de documentos estratégicos como la *Estrategia de Educación para el Desarrollo* y el *Plan de Actuación Sectorial en Salud* o de los Marcos de Asociación País (MAP). La revisión de pares del CAD de 2016 señala que, aunque las evaluaciones se seleccionan estratégicamente –respondiendo así a las recomendaciones de la anterior revisión de pares–, la falta de un presupuesto concreto asignado y de un órgano externo que revise los planes de evaluación y valide los hallazgos de las evaluaciones son elementos que afectan negativamente

¹⁵ La reducción del número de evaluaciones planificadas para este segundo periodo según el último documento resulta sorprendente puesto que no se ha realizado hasta la fecha una reflexión sobre la necesidad de realizar un número tan abultado de evaluaciones ni sobre los beneficios que ello aporta al sistema.

a la planificación estratégica y a la independencia de los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones (OCDE 2016: 76). No obstante, es innegable, tal y como demuestra el número de evaluaciones que se ejecutan anualmente, que la SGCID ha realizado un importante esfuerzo de planificación de las evaluaciones y difusión de sus resultados.



3. HALLAZGOS GENERALES

Antes de exponer los principales hallazgos de las evaluaciones realizadas en esta doble matriz de 3x3 puntos fuertes y débiles, se resaltan, en coherencia con el marco teórico y la metodología propuestas, los tres elementos estructurales del contexto español que caracterizan a la Cooperación Española y que subyacen en la información obtenida durante el análisis. Todo este material de textos se sujeta escrupulosamente y en una línea ascendente –desde las *peer reviews* hasta las evaluaciones encargadas a consultoras, culminando con los documentos de reflexión interna de la División de Evaluación– a la regla de la diplomacia a través de la terminología.

El primero de tales elementos estructurales reflejado en los documentos analizados es la propia concepción de la política de cooperación internacional para el desarrollo como subordinada a los intereses nacionales de la acción exterior¹⁶ que, pese al objetivo de reducción de la pobreza, se transparenta en cuatro aspectos:

1. en la incoherencia entre los objetivos establecidos en los documentos rectores y las necesidades informativas propuestas en las evaluaciones. Por ejemplo, el mensaje contenido en el “enfoque realista” de la pregunta “¿cómo mantener la relevancia de la Cooperación Española con unos recursos tan extremadamente limitados?”¹⁷;
2. en la utilización de criterios *ad hoc* para (y tomados *ex post* una vez establecida) la selección de los países prioritarios, de los países en los que se ha decidido realizar una salida responsable y de las organizaciones multilaterales escogidas para hacer ayuda multilateral y multilateral (bilateral a través de estas organizaciones)¹⁸;

¹⁶ Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

¹⁷ Tal y como aparece en el documento de la SGCID (2015: 9) encargado a Proeval Consultores. Entendemos que ese es el verdadero propósito de la Cooperación Española en la pasada legislatura, propósito que obviamente no está recogido en el IV Plan Director.

¹⁸ El Informe de Evaluación de la SGCID (2014) sobre la ayuda multilateral señala las dificultades para seleccionar a las organizaciones multilaterales receptoras de financiación española.

3. en las dudas que suscita la eficacia de la ayuda a y a través de las ONG (de acuerdo a las reglas de contabilización de la AOD que establece el CAD)¹⁹ que se deduce del sistema de (auto)evaluación obligatoria, pero no sujeta a transparencia de cumplimiento debido, por parte de estas organizaciones concentradoras de la fragmentación de la ayuda²⁰;
4. y en el uso de conceptos clave de la agenda de eficacia (la utilización intensiva de la ayuda programática y la voluntad política para trasladar los compromisos, derivados de la concepción tanto pasiva como sobre todo activa de la coherencia de políticas para el desarrollo, en resultados)²¹.

El segundo problema estructural, en congruencia con esta concepción subordinada o vicaria de la cooperación internacional para el desarrollo, es el relacionado con el presupuesto (que se considera estructural dado el horizonte futuro condicionado por la situación de endeudamiento respecto al PIB de la economía española) y los recursos humanos (que, a diferencia del anterior, es un problema crónico agravado ahora por las políticas de austeridad a través de legislación suplementaria que añade más obstáculos a los tradicionalmente derivados de la Ley de Contratos del Sector Público, texto refundido de 2011).

El tercer y último problema estructural es el marco jurídico-institucional, que permite sólo mejoras operativas marginales, la mayoría de carácter cosmético (de imagen exterior como la unificación de la marca Cooperación Española). Como se deduce del análisis de la Ley de Acción Exterior, durante el período analizado se ha reforzado el realismo (los intereses nacionales de España y el carácter de autoayuda de la AOD) frente al desarrollismo (la cooperación a favor de los países en desarrollo), y el bilateralismo frente al multilateralismo (SGCID 2015: 17). Tres son las medidas jurídico institucionales señaladas en los informes revisados que han impactado decisivamente en el desempeño de la política española de cooperación:

¹⁹ “Aid to NGOs: core contributions and pooled programs and funds. These aid funds are programmed by the NGOs and include contributions to finance the NGO's projects (core support)” y “Aid channelled through NGOs: funds channelled through NGOs and other private bodies to implement donor-initiated projects (earmarked funding)”. Véase DAC (2015a: 2).

²⁰ “Las evaluaciones de los proyectos y convenios subvencionados a ONGD, que son muy numerosas debido a su carácter obligatorio a partir de cierto importe, no se están publicando en la web, ya que formalmente la SGCID no tiene la cesión de los derechos de autoría, que corresponden a las ONGD que las contrataron. Cabe señalar que algunas ONGD sí publican los informes de evaluación en sus webs (aunque la herramienta de transparencia y buen gobierno de las ONGD no puntúa ese aspecto). Desde SGCID se ha elaborado un modelo tipo de cesión de derechos y se ha invitado a las ONGD a autorizar que los informes puedan ser publicados en el portal, facilitando así el acceso unificado a los mismos. Sin embargo, a marzo de 2015, ninguna ONGD había remitido aún esa autorización. La publicación de las evaluaciones promovidas por los demás actores de la Cooperación Española es anecdótica en comparación con las promovidas por AECID y SGCID. Por lo tanto, queda aún mucho camino por recorrer para poner a disposición del público todas las evaluaciones financiadas con cargo a la AOD española” (SGCID 2015: 52-53). En cualquier caso, desde la División de Evaluación se realizan búsquedas en las páginas web de las ONG de forma que aunque no den su autorización (a fecha diciembre de 2016 lo habían hecho sólo cuatro) hay 272 evaluaciones disponibles en la base de datos de la División.

²¹ Tal y como se observa en los hallazgos planteados en el Examen de Pares de la Cooperación Española (OCDE 2016: 17).

1. el recorte del presupuesto de cooperación internacional para el desarrollo de más del 70%, que debilita esta política pública como herramienta de acción exterior y, como reconoce la propia SGCID (2015a: 9), “condiciona el panorama de prioridades, ámbitos de actuación, actores e instrumentos con los que trabajar”;
2. la Ley General de Subvenciones de 2003 y sus consolidaciones recientes hasta 2016 que, *de facto* y *de iure*, dificultan, al límite de impedirlo, la ayuda multilateral genuina para todo lo que no sean flujos financieros destinados a la Unión Europea (UE), dado que obligan a los organismos multilaterales a someterse al régimen de control, reintegro y sanciones que establece dicha legislación (lo que reforzaría la orientación futura de la ayuda multilateral o *non core* como vía de canalización de la ayuda a los organismos multilaterales)²² y la orientación hacia el receptor;
3. la Ley de Presupuestos Generales del Estado que impide, desde 2013, realizar operaciones que supongan un incremento del déficit público y que, por lo mismo, imposibilita las operaciones de apoyo a organismos multilaterales financieros por parte del FONPRODE (hasta ese momento el 80% de los fondos ejecutados), reorientando la ayuda (créditos) a los Estados y, por tanto, haciéndola bilateral y más propensa a los intereses del donante, tal y como se señala en el Informe de Pares (OCDE 2016: 64);

Finalmente, cabe señalar, que, aunque este aspecto no se refleje en los informes analizados, la derogación de la Ley de Agencias Estatales, implica que estas (AECID incluida) desaparecen y tienen, a partir de octubre de 2016, tres años para readaptar su estructura, lo que supone un peligro de devolver a la Cooperación Española al punto de partida “en el largo camino por recorrer” y pudiendo acentuar su elevada propensión a la pérdida de memoria institucional. Como reconoció uno de los máximos responsables de este sistema en cierta ocasión, la Cooperación Española parece responder al síndrome, descrito en la traducción al español de la película *Groundhog Day* (1993), esto es, estar “atrapada en el tiempo”.

²² Recuérdese que el CAD define la ayuda multilateral o *core* contributions como “official contributions to multilateral agencies, whether negotiated, assessed or voluntary, for which the governing boards have the unqualified right to allocate as they see fit within the organisation’s charter”. Mientras que la ayuda multilateral o *non-core* son “resources to ODA-eligible multilateral agencies over which the donor retains some degree of control on decisions regarding disposal of the funds. Such flows may be earmarked for a specific country, project, region, sector or theme. They are bilateral resources channeled through a multilateral agency, and therefore technically qualify as part of bilateral ODA. These resources can be administered through trust funds, either as single or multi-donor trust funds” (DAC 2015b: 4).

4. HALLAZGOS SOBRE COHERENCIA Y COORDINACIÓN

La necesidad de mejorar la coherencia y coordinación de la Cooperación Española es una constante en la mayoría de los documentos analizados. En algunos de manera tácita y en otros de forma totalmente explícita, como en los dos últimos Exámenes de Pares del CAD (OCDE 2011: 14-15; OCDE 2016: 26-27) y en el Examen Intermedio del IV Plan Director (SGCID 2015: 70). La coherencia y coordinación se pueden entender, por tanto, como el eje vertebrador del resto de los hallazgos de esas evaluaciones, toda vez que el concepto de coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) se ha expandido al de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS) a fin de abarcar la práctica totalidad de las políticas de cooperación y dar, así, cumplimiento a la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Por ello, se habla ahora de coherencia vertical entre los ODS y las políticas nacionales y locales, y de coherencia horizontal entre la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y otras agendas internacionales; entre las políticas económicas, sociales y ambientales; entre las diferentes fuentes de financiación (pública y privada, doméstica e internacional); y entre las acciones de los distintos actores (gobiernos, multilaterales, sociedad civil y sector privado) (OECD 2016a: 88-89).

En efecto, el concepto original de CPD está sujeto a un discurso de poder que a base de repeticiones crea el fenómeno que describe y a la vez lo limita (Domínguez 2013: 32), desde que el CAD lo lanzó en 1991²³. Dado que la CPD se concibió inicialmente como “la toma en consideración consciente de las necesidades y los intereses de los países en desarrollo en la evolución de la economía global” (OECD 1999: 4; OECD 2003: 2) este principio integraba dos elementos contradictorios: el carácter de “misión imposible”, por la complejidad de los temas abordados, la multiplicidad de actores involucrados, el juego de intereses enfrentados y la crítica dependencia de la voluntad política para trasladar compromisos en resultados (Carbone 2008: 327-328); y las semillas de su propio vaciado de contenido y autolimitación al referirse al contexto de “la evolución de la economía global” que inter-textualmente apela a la interdependencia de intereses entre donantes y receptores y sus juegos ganar-ganar.

Así, el entendimiento de la CPD se fue modificando sutilmente en la *doxa* del CAD desde la primera acepción amigable con los intereses de los países en desarrollo (desarrollista) –que condujo la CPD al callejón sin salida de la misión imposible por falta de voluntad política (Carbone 2008: 340; Carbone y Keijzer 2016: 31; O’Connor et al. 2016: 8; Gregersen et al. 2016: 15)– a la

²³ Todavía en el último informe sobre CPD, el CAD señala que después de más de dos décadas promoviendo este principio en multitud de documentos clave (véase resúmenes en Domínguez 2013: 32; European Commission 2015: 12; OECD 2016a: 48; Carbone y Keijzer 2016: 31-32; O’Connor et al. 2016: 20-21; y Gregersen et al. 2016: 13-14) se está todavía “justamente en el punto de partida” (OCDE 2016: 45).

segunda más amigable para los intereses del donante de la interdependencia donde, como ya señaló en su momento Raul Prebisch (1988: 211), unos son “menos interdependientes que otros”. Esta re-significación se ha consolidado con el paso de la CPD a la CPDS, y está incluida como meta 17.14 en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (“Mejorar la coherencia normativa para el desarrollo sostenible”), en el entendimiento de que se trata de una agenda universal e integrada (O’Connor 2016 *et al.*, 2016: 5; Gregersen *et al.* 2016: 16) que, como señala la OCDE, “ha expandido el enfoque de la agenda de coherencia de políticas de muchas maneras y concierne a todos los países independientemente de su nivel de desarrollo” (OECD 2015: 9).

Por tanto, las falencias de la Cooperación Española en este punto son atribuibles en buena medida a la combinación de la falta de voluntad política para trasladar compromisos en resultados y a las facilidades que el club de los donantes, y especialmente la UE, han dado para el incumplimiento del principio de CPD por falta de consenso en torno a la interpretación de su definición, como reconocen los técnicos de la OCDE en su último informe sobre el tema²⁴. En todo caso, el tránsito de la CPD (como una responsabilidad desarrollista de los donantes) a la CPDS (como una responsabilidad compartida en interdependencia entre países desarrollados y en desarrollo) (Carbone y Keijzer 2016: 30) se puede dar a estas alturas por consolidada (Anexo II). Esa transición resulta paralela al proceso de desintegración de la AOD y a su futura sustitución por la Total Official Support for Sustainable Development (donde prácticamente cualquier flujo público, incluido el gasto militar, se puede contabilizar como “facilitador” del desarrollo)²⁵, y ambas acortan drásticamente la brecha entre la retórica y las prácticas de defensa cerrada de los intereses de los donantes tradicionales que miran a China como nueva superpotencia de la Cooperación Sur-Sur (Domínguez 2013: 40; Murray y Overton 2016: 10-12; Lin y Wang 2016).

España se acogió en el IV Plan Director y en la Evaluación Intermedia del mismo al entendimiento de la CPD como coherencia interna en términos horizontales (coordinación) y verticales (eficiencia programática, estática u operativa, como relación entre lo programado en el IV Plan Director y lo realizado hasta el momento), lo que permite una aproximación entre tecnocrática (eludiendo el problema constitutivo de la falta de voluntad política) y amigable con los intereses nacionales, dejando de lado los resultados concretos para los países en desarrollo (SGCID 2013a: 23, 56, 76, 94, 96-97, 110; SGCID 2015a: 70-71). De ahí que el CAD en su última Revisión

²⁴ “There is currently no single agreed definition of PCD. The notion of PCD is difficult to communicate to other policy communities beyond development, because the focus is not always clear: Is it about policy-making processes? Or institutional mechanisms? Co-ordination of governments’ external actions? Policy efforts or impacts? The objectives are frequently vague and unclear. PCD is politically difficult when the underlying assumption is that development co-operation or international development objectives take priority over other domestic policy objectives. Ministries in any one policy area do not want to be subordinate to any other ministry or policy area. As a consequence, there is a compelling case for clarifying and increasing awareness of the relevance of domestic policies to the well-being of people” (Soria 2016: 42).

²⁵ Véase DAC (2014).

considere como positivo el avance en coherencia horizontal (como coordinación)²⁶ y vertical (como eficiencia programática) pero, a renglón seguido, señale la desatención a “los efectos de las políticas nacionales en el *desarrollo global*” (la noción activa y pasiva de la CPD horizontal externa, ligada explícitamente a las necesidades e intereses de los países en desarrollo, aunque iniciando ya la transición hacia la noción de CPDS como evidencia el subrayado).

La falta de voluntad política en materia de coherencia que se observa en el IV Plan Director se puede constatar en el desempeño de España en el Índice de Compromiso para el Desarrollo (CDI, por sus siglas en inglés). Este índice compuesto es la medida estándar disponible de CPD²⁷, y de hecho hay una referencia al mismo en la última Revisión del CAD (OCDE 2016: 28). España hizo un progreso marginal entre 2013 y 2015, pasando del puesto 16 al 13 (esto es, España mejoró su posición respecto a otros países), pero su puntuación permaneció estancada en 5,1 sobre 10 en la puntuación de dicho índice²⁸. Es importante señalar que si en 2013 la puntuación se vio lastrada por los indicadores de cantidad y calidad de la ayuda y promoción de la seguridad internacional (los únicos que quedaron por debajo en su ranking respectivos del ranking promedio del CDI del país, con posiciones 19 y 23 respectivamente), en 2015 se añadieron a estos indicadores de ayuda (18) y seguridad (22), los de tecnología (16), y migración (15). En este sentido, se puede afirmar que la CPD de la Cooperación Española habría empeorado en términos absolutos entre esas dos fechas si se toman en consideración los rankings particulares de las distintas dimensiones del CDI.

Los elementos que se señalan en los documentos analizados como aspectos de la coherencia de políticas se describen a continuación:

PUNTOS FUERTES

1. La Cooperación española ha logrado consolidar la orientación hacia la concentración geográfica y estratégica de sus actuaciones. Se ha conseguido reducir la acción

²⁶ “En líneas generales, el IV Plan Director de la Cooperación Española promueve la coherencia de políticas para el desarrollo como una de las cuatro herramientas para aumentar la eficacia y la calidad de la cooperación para el desarrollo. La nueva Unidad de Coherencia de Políticas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y los dos órganos de coordinación –la Red Interministerial de Puntos Focales y la Comisión de Coherencia de Políticas para el Desarrollo del Consejo de Cooperación para el Desarrollo– han hecho que mejore el flujo de información entre distintos departamentos ministeriales y han ayudado a institucionalizar el concepto de acción exterior coordinada para el desarrollo” (OECD 2016: 15).

²⁷ El CDI es un índice compuesto elaborado por el Center for Global Development (que ocupa el puesto 13 en el ranking mundial de los Top International Development Think Tanks; véase McGann 2016: 93). El CDI trata de medir el impacto de las políticas de los países desarrollados (actualmente 27) sobre los países en desarrollo a partir de siete dimensiones: i) cantidad y calidad de la AOD; ii) apertura a las exportaciones de los países en desarrollo; iii) políticas de fomento de la inversión y la transparencia financiera; iv) apertura a la inmigración; v) políticas ambientales; vi) promoción de la seguridad internacional; y vii) apoyo a la creación y transferencia de tecnología. Para las notas técnicas y background papers que soportan la construcción de este índice, ver <http://www.cgdev.org/initiative/commitment-development-index/inside>. Según Carbone y Keizjer (2016: 34), el CDI es “el único proxy que puede ser usado para medir resultados” de la CPD.

²⁸ Véase los datos respectivamente en <http://www.cgdev.org/sites/default/files/CDI2013/cdi-brief-2013.html> y <http://www.cgdev.org/cdi-2015>.

prioritaria de 50 a 23 países de asociación (cesando la cooperación en otros 27) y mantener la cooperación en otros 12 de no asociación. Se ha pasado del sistema de múltiples prioridades (17 entre horizontales y sectoriales) y grupos poblacionales (3) a 8 orientaciones estratégicas y 27 líneas de actuación a fin de promover una mayor integración intersectorial que reflejase el carácter interdependiente de las actuaciones²⁹. En los países MAP se han concentrado las orientaciones estratégicas en tres: OE1 (Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho), OE3 (Promover oportunidades económicas para los más pobres), y OE4 (Fomentar los sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos)³⁰.

2. La Cooperación Española ha aumentado su coordinación interna en el terreno mediante una mejora de la participación y articulación de los actores públicos. La consolidación de la marca Cooperación Española ha conseguido equilibrar la diversidad de actores como seña de identidad de nuestra cooperación con la unidad de acción que en la práctica se ha apoyado en la SGCID (planificación) y la AECID (ejecución) tanto en sede como en terreno, bajo el paraguas de una mayor implicación de las Embajadas en los procesos MAP (SGCID 2015a). Desde la entrada en vigor del IV Plan Director se ha promovido una mayor coordinación con las CCAA y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) mediante la firma con las primeras de convenios estandarizados y el recurso al informe previo para evitar duplicidades desde la entrada en vigor de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (2013) en lo que se refiere a los segundos (SGCID 2015a: 63).

3. La Cooperación Española ha elaborado un planteamiento amplio y estratégico sobre la financiación del desarrollo sostenible que va más allá de la ayuda. La creación y puesta en marcha del FONPRODE (2011) para la cooperación financiera, y de la Unidad Empresa y Desarrollo dentro de la AECID (2013) con la redacción del protocolo de actuación para la gestión de las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo y el lanzamiento de la convocatoria de acciones de innovación, son los principales puntos a resaltar³¹.

PUNTOS DÉBILES

1. La Cooperación Española sigue sin tener unos criterios ex ante objetivamente verificables para la selección de los países prioritarios y para trabajar de acuerdo al principio de diferenciación de la UE. Tal y como se señala en la última revisión de pares (OCDE 2016:16) y en la Revisión Intermedia del Plan Director, los criterios de selección de los 23 países de asociación no son conocidos. Por tanto, no se ha atendido a la recomendación a la revisión del CAD de 2011 de desarrollar unos criterios claros en la selección de los países socios (los criterios incluidos en el IV Plan Director son en algunos casos redundantes, como el de renta per cápita, que ya está incluido en el IDH corregido por la desigualdad). Estos criterios

²⁹ En la Revisión de Pares de la Cooperación Española (2016).

³⁰ En la Síntesis de Evaluaciones de Marcos de Asociación País (2015).

³¹ En las Reflexiones sobre la Política Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo ante los retos del nuevo escenario global. Un compromiso renovado para una agenda transformadora de Desarrollo Humano Sostenible (2015), y en el Examen Intermedio del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 (2015).

no se han justificado de manera adecuada y, sobre todo, no han sido transparentados en su aplicación (SGCID 2015a). El hecho de que esté abierta la posibilidad de ampliar el número de países de asociación³² introduce la sospecha de que los criterios están sujetos a discrecionalidad³³. Lo mismo vale para los criterios de cierre y/o rediseño de los programas país que, independientemente de la afirmación de practicar una salida responsable (estableciendo Acuerdos de Nueva Generación o mediante la conversión de las OTC en oficinas regionales en América Latina), han padecido ambigüedades en su entendimiento y, en definitiva, una cierta desorganización ante la carencia de planes de salida que especificaran, más allá de los procedimientos formales de cierre, las fórmulas estratégicas para esa acción (SGCID 2015a: 20, 23). Finalmente, hay cierta confusión respecto a cómo deben entenderse los enfoques diferenciados en términos de ingreso (entre países de renta media y menos desarrollados), al solaparse con las distintas maneras de trabajar de la AECID a nivel regional, en América Latina y el Caribe, por un lado, y en África y Asia, por otro (SGCID 2015a: 30-31).

2. La Cooperación Española no ha resuelto el tema pendiente de la participación y articulación de las ONG. Como pone de manifiesto la última revisión del CAD, los actores de la cooperación descentralizada y las ONG (que son el principal brazo operativo de la primera) “utilizan muy poco los Marcos [de Asociación País] como instrumentos de planificación y no se [les] incluyen sistemáticamente en los grupos de coordinación” (OCDE 2016: 18). Aunque el IV Plan Director recoge en su marco de resultados de gestión la elaboración de una estrategia de colaboración con las ONG con la participación de los actores implicados, el proceso iniciado para elaborar dicha estrategia se paralizó, probablemente por desacuerdo en el enfoque de dicha estrategia entre las partes y por falta de recursos humanos por el lado de la AECID (SGCID 2015: 64). Por tanto, persisten los elevados costes de transacción (derivados de una falta de confianza) con relación a la financiación de este grupos de actores, con derivaciones que pueden afectar a la necesaria coordinación de la cooperación descentralizada con la de la AGE, al grado de homogeneidad y visión consensuada de los nuevos instrumentos (Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo) y a toda la eficacia y calidad de la ayuda española.

3. La Cooperación Española, que ha encontrado en la doctrina de la nueva geografía de la pobreza una justificación para su tradicional atención prioritaria a los países de renta media, no aplica de manera coherente las recomendaciones de tal doctrina. La doctrina de la nueva geografía de la pobreza recomienda que la reducción de la pobreza pase prioritariamente por el combate a las desigualdades domésticas de los países en desarrollo

³² “Cabe destacar que la elección de los Países de Asociación no agota el proceso de concentración pues se iniciará un periodo de reorientación de los programas en esos mismos países, en el marco del diálogo con el país socio, otros donantes y actores de la Cooperación Española, que culminará en la definición de estrategias diferenciadas por países. El cambio de orientación en los programas implica abordar ejercicios de racionalización, incluyendo la concentración en menos resultados y una adecuación de los instrumentos” (SGCID, 2013a).

³³ En la última revisión del CAD se dice: “España sigue financiando un gran número de países receptores de ayuda además de los 23 socios prioritarios. En muchos de ellos España se encuentra entre los menores donantes, lo que contradice su compromiso de concentración para lograr un mayor impacto” (OCDE 2016: 17).

de renta media, —ya que es en ellos donde se concentran las mayores bolsas de pobreza global³⁴—, desigualdades que la literatura clasifica en verticales (por razón de ingreso) y horizontales (por razón de género muy destacada aunque no únicamente). En este punto es necesario destacar la falta de correspondencia entre las orientaciones estratégicas seleccionadas para dar apoyo a los países de renta media alta (las citadas OE1 y OE3, así como la OE6: Mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales) y lo que supuestamente se pretende y que sería pertinente en este punto: reducir las desigualdades verticales (contenidas en la OE2: Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis, y en la mencionada OE4) y horizontales (contenidas en la OE5: Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género).



³⁴ Sumner (2012: 1) lo señaló claramente en su trabajo seminal: “extreme poverty is gradually changing from a question of poor people in absolute poor countries to questions about domestic inequality”. Para una revisión de los argumentos sobre la desigualdad como bloqueo crítico de los procesos de desarrollo en este nuevo contexto, véase Domínguez (2014: 10-12).

5. HALLAZGOS SOBRE INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN Y GESTIÓN

Los instrumentos de cooperación son las herramientas a través de las cuales las modalidades de cooperación para el desarrollo se materializan en los países socios. No obstante, en este apartado se han reflejado también los instrumentos de gestión de la cooperación para el desarrollo. Los primeros, por su orientación directa, y los segundos por su enfoque de proceso, están íntimamente ligados al logro en la consecución de resultados de desarrollo.

PUNTOS FUERTES

1. Se han llevado a cabo evaluaciones sobre la cooperación bilateral en los MAP, cooperación multilateral y regional, ayuda programática, documentos estratégicos y Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo con recomendaciones pertinentes para la mejora de estas actuaciones. Aunque estos ejercicios de evaluación, en su mayoría, se orientan a aspectos relacionados con micro-gestión y dejan de lado aspectos más estratégicos que puedan afectar a la visión de la Cooperación Española, sus hallazgos y recomendaciones, muy coincidentes entre sí, han supuesto un aprendizaje de las unidades ejecutoras y planificadoras en materias sensibles como:

- La necesidad de coordinación entre los diferentes actores participantes en las intervenciones. No sólo con los actores externos (gobiernos socios u ONG) sino sobre todo, la coordinación entre las oficinas en sede (entre departamentos de AECID, entre departamentos de SGCID y entre ambas instituciones), y la coordinación entre la sede y las oficinas en terreno.
- La importancia de desarrollar un sistema de seguimiento que permita trazar los avances de las intervenciones y agregar información que mejore el conocimiento sobre la contribución de la Cooperación Española a resultados de desarrollo en los países socios.

2. La Cooperación Española se está dotando de un sistema de seguimiento que, de ejecutarse para el conjunto de la cooperación bilateral, supondría una mejora sustancial para el conocimiento del avance hacia resultados de desarrollo del sistema. El esfuerzo de la AECID, sobre todo, para diseñar un sistema que permita a los departamentos en sede y las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) la unificación de criterios y la adecuada respuesta a necesidades de información, supone un salto cualitativo en la mejora del desempeño de los diferentes instrumentos utilizados por la Cooperación Española.

3. La puesta en marcha de nuevos instrumentos (las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo y fondo de innovación) para financiar actividades innovadoras evidencia el esfuerzo institucional por mantenerse a la vanguardia de la cooperación para el desarrollo. Tanto el último *peer review* como las evaluaciones de la Alianzas Público Privadas para el Desarrollo en Perú o en Colombia indican el potencial de este instrumento y la firme apuesta de la Cooperación Española por fortalecer su utilización. La creación en la AECID de la Unidad de Empresa y Desarrollo, que se enfoca en facilitar la creación de alianzas entre diferentes actores, es un interesante punto de partida. En concreto, la evaluación del Programa ERICA apunta a sugestivos aprendizajes respecto a los procesos de coordinación que pueden ser lecciones aprendidas para otras alianzas o intervenciones de carácter innovador que requieran de la colaboración de diferentes instituciones con objetivos dispares.

PUNTOS DÉBILES

1. La Cooperación Española no ha conseguido aminorar la fragmentación de la ayuda canalizada a través de organismos multilaterales ni ha establecido criterios internamente compartidos de priorización de tales organismos. Aunque la proporción de la cooperación multilateral se mantuvo sobre objetivo del 55% del IV Plan Director y el número de organismos multilaterales con los que trabaja la Cooperación Española pasó de 85 a 69 (una reducción del 27%) y de 75 a 59 (una reducción del 21%), considerando solo las organizaciones que no reciben contribuciones obligatorias, los desembolsos totales fueron un 48% inferiores a los de 2012. Por tanto, la fragmentación de las actuaciones tendió a aumentar por lo que el volumen de ayuda por actuación disminuyó. La tendencia agregada a la disminución del número de organismos multilaterales por parte de la Cooperación Española no guardó una congruencia interna, ya que el MAEC aumentó el número de entidades multilaterales con las que trabaja (de 17 en 2012 a 24 en 2013) y tampoco se constata una concentración de los fondos en los organismos multilaterales con los que se estaba negociando un nuevo Marco de Asociación Estratégica (SGCID 2015 a). Además, aunque el MAEC ha acotado un listado de 27 organismos multilaterales con los que negociar otorgándoles un puntaje a cada uno, la negociación no sigue el orden de las prioridades establecidas en dicho puntaje y el otro gran repartidor de ayuda multilateral (MINECO) no ha compartido ese ejercicio de priorización.

2. La Cooperación Española no ha logrado rentabilizar su tradicional especialización en la cooperación regional con América Latina mediante la obtención de sinergias con la cooperación bilateral, el uso de financiación programática y de nuevos instrumentos. En la Cooperación Española siguen conviviendo visiones y discursos contrapuestos sobre la necesaria complementariedad de políticas, competencias, objetivos y resultados entre los ámbitos bilateral y regional dentro de América Latina y el Caribe. El apoyo otorgado por la Cooperación Española a los organismos regionales (SEGIB, OEA, CEPAL, SICA, OPS) se ha hecho sin tomar en cuenta la necesaria coordinación de las actuaciones de estos organismos con las OTC y se ha implementado en demasiadas ocasiones vía proyectos, lo que merma la eficacia de estas actuaciones y no acaba de eliminar las oficinas paralelas de implementación, con sus secuelas de dobles lealtades y reducción de la apropiación por parte de los receptores. (SGCID 2015c:10). Finalmente, la ausencia de un presupuesto y recursos humanos acordes con la magnitud de la misión de la Unidad de Empresa y Desarrollo, limita el alcance y el posicionamiento

de la AECID y la SGCID como socios de peso en alianzas internacionales, así como el necesario apalancamiento de recursos de empresas que transformen las intervenciones en alianzas para el desarrollo de referencia internacional (SGCID 2015c: 11,16; OCDE 2016: 30).

3. La Cooperación Española no ha logrado hacer la transición del enfoque de proyecto vía subvenciones a ONG –como su principal modus operandi que mina la eficacia de la ayuda– al enfoque basado en programas que es el núcleo duro de la agenda de eficacia de la ayuda. De hecho, ha habido una disminución significativa de las operaciones de apoyo presupuestario (general y sectorial) y de las contribuciones a fondos o cestas de donantes (SGCID 2015a: 36), de manera que la ayuda programable por país (CPA en sus siglas en inglés) de España está muy por debajo de la media del CAD (33,2% frente a 53,9%) con datos para 2014³⁵. No se puede sortear este problema con el expediente de cambiar la definición de ayuda programática a fin de dar cabida a otros tipos de operaciones mediante la elaboración de una línea de base de tan incierta realización como de problemática normalización intra-CAD. La falta de existencia orgánica de la Unidad de Ayuda Programática (que en la actualidad es una jefatura de servicio unipersonal ubicada en el FONPRODE) refleja no solo un problema de disponibilidad de recursos humanos sino de voluntad política, ya que dicha Unidad debería tener una función vertebradora de otras unidades o departamentos de la AECID y la SGCID (SGCID 2015a: 37). La falta de consideración de la ayuda programática en las estrategias diferenciadas para países de renta media y países menos desarrollados, (cuya inclusión era una de las recomendaciones de la evaluación de la ayuda programática que hizo la SGCID en 2012) y el escepticismo de la AECID sobre la capacidad del apoyo presupuestario para generar incentivos para la mejora de las políticas públicas (SGCID 2015a: 38) constituyen toda una declaración de intenciones acerca de la (falta de) voluntad política al respecto. Esto supone una flagrante incoherencia con los propósitos del IV Plan Director (que considera la ayuda programática como enfoque vertebrador en tanto en cuanto se propone “enmarcar todos los instrumentos dentro de esta modalidad”, véase SGCID 2013a: 100), incoherencia a la que no es ajena la restricción presupuestaria, aunque este factor pensamos que no es ni mucho menos el único (véase el factor limitante dos, sección iii) en el apartado 2).

³⁵ Cabe señalar que de ese 33,2%, el 64% son intervenciones tipo proyecto y solo el 18% son contribuciones a programas y fondos conjuntos y el 8% a apoyo presupuestario. Considerando el total de la AOD bilateral, España dedicó el 34,4% a las ONG, frente al 17,4% de la media del CAD (OECD 2016b: 259). Estas cifras explican en gran medida el bajo porcentaje de ayuda española que utilizaba los sistemas públicos de gestión financiera y adquisición de bienes y servicios (57% y 48% respectivamente en 2013), frente a las metas acordadas para 2015 (del 85% y 57% respectivamente) (OECD 2016b: 19).

6. HALLAZGOS SOBRE CAPACIDADES

Las capacidades institucionales se definen como las habilidades de las instituciones para desempeñar funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos (Fukuda-Parr et al. 2002). Como habilidades de las instituciones se entiende la cultura de gestión, los recursos humanos y materiales, los valores organizativos y los procesos que se implementan para el logro de los objetivos planteados en las políticas públicas. Los informes analizados para este meta-análisis subrayan, en mayor o menor medida dependiendo del informe, los aspectos relativos a los medios que han diseñado y puesto en práctica por las instituciones de la Cooperación Española para cumplir con los compromisos adquiridos internacionalmente en el logro de resultados de desarrollo.

PUNTOS FUERTES

1. La Cooperación Española ha comenzado a promover una cultura de resultados mediante la creación de una red de eficacia y calidad de la ayuda, liderada por la unidad de Planificación, Eficacia y Calidad (UPEC) de la AECID y la aprobación de una nueva política de evaluación, liderada por la División de Evaluación de la SGCID. La mejora de las capacidades institucionales en la orientación a resultados es un buen punto de partida para desplegar la CPD, donde la Cooperación Española también ha realizado un esfuerzo notable en la fase de apoyo técnico tal y como reconoce el CAD en su último documento sobre el tema³⁶. La reciente publicación de un informe sobre las experiencias en la implementación de la agenda de eficacia de la ayuda en las Oficinas Técnicas de Cooperación señala los abordajes innovadores para la mejora de la eficacia y calidad de la cooperación a través, por ejemplo, de una gestión orientada a resultados de desarrollo. No obstante, este ejercicio no se llevó a cabo desde una perspectiva evaluativa, por lo que algunos de sus hallazgos podrían no resultar del todo válidos o, al menos, generalizables al conjunto (AECID 2016).

2. La Cooperación Española reconoce la importancia de la gestión del conocimiento. Para ello ha promovido exitosamente el intercambio de conocimientos a partir de las experiencias de las redes temáticas, sectoriales y regionales, las plataformas de colaboración *on line* y, muy destacadamente, la labor de los Centros de Formación, que han conseguido un aprovechamiento muy superior al de las OTC de los programas de cooperación regional (caso del programa de la CEPAL-Cooperación Española).

³⁶ “Spain is one of the DAC members with all three building blocks in place: a legal basis for PCD; co-ordination mechanisms with specific mandates for addressing policy coherence, including a dedicated Unit for PCD; and the obligation to report on PCD biennially to the parliament and the public” (OECD 2016a: 45).

3. La Cooperación Española ha logrado una efectiva mejora en la rendición de cuentas, aumentando la transparencia y el acceso a la información para el desempeño de sus funciones y la consecución de sus objetivos. Según el Índice de Transparencia de la Ayuda, de la Iniciativa Internacional de Transparencia de la Ayuda (IATI en sus siglas en inglés), España mejoró en este ítem pasando de una puntuación “muy pobre” (con el puesto 47 de 67 agencias para el MAEC-AECID y una puntuación de 32,5 sobre 100) en 2013 a “razonable” (con el puesto 29 de 46 agencias y una puntuación del 46,2 sobre 100) en 2016³⁷. Una gran parte de esa mejora es fruto del Portal Web de la Cooperación Española.

PUNTOS DÉBILES

1. Para los objetivos planteados, la Cooperación Española sigue careciendo de una política de selección, formación y promoción adecuada de recursos humanos en términos de suficiencia y competencias necesarias. Este problema, con aristas en las políticas de contratación, diseño de la carrera profesional, formación continua y rotación del personal, y que se arrastra como mínimo desde la transformación de la AEI (1988) en AECID (2007), afecta negativamente a multitud de aspectos: las capacidades a nivel metodológico para planificar y gestionar con orientación a resultados de desarrollo del propio Plan Director y de los MAP; las capacidades técnicas y de suficiencia de recursos humanos para responder a las recomendaciones para el adecuado entendimiento, seguimiento y mejora de nuestra cooperación multilateral y regional y sus sinergias con la bilateral; la promoción de personal español en organismos multilaterales; la gestión, seguimiento y evaluación de la ayuda programática y de la cooperación financiera (en la que hay que añadir a las limitaciones de los recursos humanos las limitaciones jurídicas para la absorción de los recursos disponibles), así como el ejercicio de liderazgo dentro de los esquemas de la cooperación delegada; y la gestión, seguimiento y evaluación del enfoque por proyectos vía ONG. Sigue sin crearse un cuerpo especializado en cooperación internacional para el desarrollo dentro de la AGE (sigue sin crearse el discurso de que la cooperación, una política extremadamente compleja y que requiere competencias cognitivas interdisciplinarias, es una herramienta de acción exterior que, como la promoción de las exportaciones o de los intereses generales de España, debería tener su propio cuerpo técnico) y no se han habilitado plazas de funcionarios en la Unidades de Cooperación, en gran medida por la desconexión histórica de la AECID con el sistema universitario español, y el desencuentro en torno a cuál es función sustantiva (generar y transmitir nuevos conocimientos, no convertirse en una especie de sector paralelo y subordinado al de las ONG). Finalmente, la formación continua sigue sujetándose a una negociación con los sindicatos que tienden a favorecer formaciones generalistas (por razones que remiten a la organización perversa del sistema tripartito de formación donde la racionalidad instrumental aplasta a la sustantiva) sobre las especializadas, que deben ser relevantes y pertinentes.

³⁷ Ver, respectivamente, <http://ati.publishwhatyoufund.org/2013/donor/spain/> y http://ati.publishwhatyoufund.org/wp-content/uploads/2016/02/ATI-2016_Report_Proof_DIGITAL.pdf.

2. La Cooperación Española sigue sufriendo una estructuración desordenada y con mandatos poco claros de las instituciones involucradas en la política pública tanto en sede (SGCID, AECID, FIIAPP) como en terreno (Oficinas Regionales, OTC, Centros de Formación), situación de entropía que tiene su base material en la existencia de categorías profesionales no equivalentes entre unas y otras partes del sistema.

Los problemas de estructuración entre los organismos de planificación y evaluación, por un lado, y los de ejecución tanto en sede como en terreno, por otro, responden a la diversidad de situaciones del personal al servicio de la Cooperación Española, que compone una familia muy disfuncional: funcionarios de procedencia heterogénea (pero sin adscripción a un inexistente cuerpo especializado de técnicos de cooperación) de la AGE, personal laboral español de alta dirección fijo y temporal en sede y en terreno, asistencias técnicas y subcontrataciones y personal local sujeto a la legislación laboral de los países socios.

3. La Cooperación Española sigue sin entender que sin producción de conocimiento difícilmente podrá haber gestión del conocimiento. Aunque el IV Plan Director prometía un Plan de Investigación para el Desarrollo y Estudios sobre Desarrollo y una Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación, ninguna de estas dos actuaciones para la generación de conocimiento aplicado y básico se han llevado a cabo hasta ahora. La desaparición del Programa de Cooperación Interuniversitario ha socavado la capacidad no solo de generación de nuevo conocimiento para el desarrollo en sus dos vertientes (básica y aplicada), sino la transmisión del mismo para la generación de capacidades y para la educación y sensibilización para el desarrollo (SGCID 2015b: 54, 64), donde la Universidad no puede seguir desempeñando un papel de mera comparsa de otros actores. La experiencia del Reino Unido muestra a las claras que un sector académico fuerte es esencial para asegurar el sólido apoyo de la sociedad a las políticas de cooperación internacional para el desarrollo, y también para el blindaje de las mismas como políticas de Estado frente a la alternancia política y a las medidas de austeridad: con un 89% de Deuda pública sobre el PIB y 4,4% de Déficit público sobre el PIB en 2015 el Reino Unido aprobó ese año la *International Development* (Official Development Assistance Target) Act en la que se especifica por ley el destino finalista del 0,7% del PIB para AOD³⁸.

³⁸ Véase el texto en http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/12/pdfs/ukpga_20150012_en.pdf.

7. CONCLUSIÓN GENERAL Y RECOMENDACIONES

C. La no inclusión en el IV Plan Director de un marco de resultados de desarrollo con indicadores de seguimiento dificulta el punto de destino que se pretende alcanzar y resta credibilidad a toda la operación de imagen que se pretendió lanzar con el perfil renovado de la Cooperación Española, empezando por la afirmación de que “los resultados de desarrollo orientarán nuestra actuación” (SGCID 2013: 59). En definitiva la Cooperación Española carece de un sistema integral de seguimiento de los resultados de su acción y su conexión con los resultados de desarrollo de los países socios; tampoco hay en el IV Plan Director un compromiso específico en términos de plazos para incluirlo. La falta en la metodología y gestión de los MAP de instrumentos y recursos humanos suficientes y adecuados para el seguimiento muestra a las claras que si se quiere adoptar el nuevo enfoque de CPDS como eje previsiblemente vertebrador del nuevo Plan Director, se necesitará previamente terminar con ese desfase entre planificación, por un lado, y seguimiento y evaluación, por otro, antes de empezar el debate público para fijar los límites de qué se debe entender por CPDS.

R.1 La Cooperación Española debería disponer de un listado cerrado de países MAP, justificado por la selección *ex ante* basada en criterios objetivos y consensuados, acordes con la misión de la Cooperación Española (eje 1). La retirada y salida de países por parte de la Cooperación Española debe hacerse de forma responsable, esto es, consensuada con el gobierno socio y con otras cooperaciones, y tras el adecuado diseño de un plan ad hoc que permita a los socios, los otros donantes y a las organizaciones españolas que operan en dichos países planificar sus actuaciones una vez desaparezca la financiación de la AGE. En esta planificación, al igual que en las planificaciones de los MAP, deben tenerse en cuenta y escucharse al resto de actores de la Cooperación Española (cooperación descentralizada, ONG, Universidades) contando con su participación activa.

R.2 La Cooperación Española debería diseñar un Estrategia de colaboración con las ONG, que facilite la articulación de estas organizaciones en las orientaciones estratégicas y líneas de actuación establecidas en los Planes Directores (eje 2). Dicha Estrategia debe enfocarse no solo a los aspectos relativos a la financiación de aquellas, sino también a la coordinación con otros actores de la Cooperación Española, tanto en sede como en terreno. De esta manera, se necesita generar un documento aceptable y aceptado por todos, en el que se planteen los principios de colaboración, por ejemplo, en el diseño y ejecución de los MAP. Aunque su diseño requerirá de grandes dosis de empatía y concesiones por las diferentes partes, su logro tendrá efectos positivos en términos de apropiación, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad.

R.3 La Cooperación Española debería aplicar de manera estratégica, sistemática y coherente la doctrina de la atención prioritaria a países de renta media, a fin de alinearse con las políticas de los países socios (eje 3). Los principios de esta doctrina deben incorporarse en la metodología de elaboración de los MAP bajo la consideración de que la lucha contra las desigualdades internas (verticales y horizontales) en los países en los que opera la Cooperación Española son el obstáculo principal para la reducción de la pobreza multidimensional y la promoción del desarrollo humano y sostenible.

R.4 La Cooperación Española debería hacer un ejercicio de reflexión previa a la selección de los organismos multilaterales más pertinentes y relevantes con los que pretende trabajar (eje 4). Para ello debe organizar la gestión de la información con la que los decisores de política tengan en cuenta las recomendaciones de las evaluaciones, tanto de la Cooperación Española como de otros actores donantes bilaterales, sobre el desempeño de los organismos multilaterales. De este modo, la SGCID o el órgano competente equivalente deberá desarrollar un sistema de información que contenga los criterios más adecuados para la selección de las instituciones con las que trabajar, a la vez que promueve la reflexión estratégica en torno al papel de la Cooperación Española en el ámbito multilateral y multilateral.

R.5 La Cooperación Española debería mejorar la coordinación interna en la toma de decisiones y en la ejecución de las acciones entre las oficinas en sede y las OTC en sus programas y proyectos de cooperación regional (eje 5). Se deben poner en marcha Marcos de Asociación con una perspectiva regional o así como un conjunto de herramientas (grupos de coordinación sobre el terreno con enfoque regional, por ejemplo) para mejorar la planificación de esta modalidad de cooperación, sin perder de vista la necesaria y suficiente dotación de personal capacitado y de un sistema flexible y eficiente de gestión de la información y del conocimiento.

R.6 La Cooperación Española debería crear una Oficina de Ayuda Programática, que fomente la utilización de este instrumento de manera transversal en todos los Departamentos de la AECID y de la SGCID, y permita cumplir los compromisos sobre este punto adquiridos en la agenda internacional (eje 6). Ello implica formar intensivamente al personal de la SGCID y la AECID en la gestión de este instrumento, lo que implica también en este punto la construcción de un sistema flexible y eficiente de gestión de la información y del conocimiento.

R.7 La Cooperación Española debería poner en marcha de manera urgente una política de contratación adaptada a las demandas internacionales de esta política pública, y que asegure la estabilidad que se necesita para los procesos de planificación, ejecución y evaluación, mejorando la reputación y fortaleciendo el liderazgo de España en este ámbito (eje 7). A corto plazo, se deberá abordar la estabilidad del personal contratado para la planificación, ejecución y evaluación de la Cooperación Española. Las contrataciones por períodos ajustados a la planificación redundarán en la mejora de la calidad de esta política pública. La mejora de la formación del personal, tanto el contratado como el funcionario, con capacitaciones pertinentes y relevantes permitirá dar respuesta adecuada a los retos internacionales a los que se enfrenta la Cooperación Española en términos de capacidades instaladas.

Con una mirada a medio y largo plazo, debería apoyarse, de acuerdo con la Comisión Sectorial de Internacionalización y Cooperación de la CRUE, la Secretaría General de Universidades (Subdirección General de Títulos y Reconocimiento de Cualificaciones) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la Red Española de Estudios del Desarrollo, la creación de un área de conocimiento interdisciplinar de Estudios del Desarrollo y analizar, en su caso, la pertinencia de una acreditación de la formación específica (a nivel de Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo) para la creación de un Cuerpo Superior de Técnicos del Estado especialistas en esta política pública.

R.8 La Cooperación Española debería reestructurar su institucionalidad, con claros mandatos que trasciendan lo normativo, eviten la fragmentación y descoordinación y solapamientos y aclaren la imagen confusa que el resto de los actores tienen de la misma (eje 8). Esto amerita una reflexión de mayor calado sobre el papel de cada una de las instituciones de la Cooperación Española, sus mandatos, responsabilidades y funciones (incluyendo la adscripción del personal que tienen para ejecutar las acciones de cooperación) y la articulación de las mismas con los otros pilares de la acción exterior de España.

R.9 La Cooperación Española debería poner en marcha un adecuado Plan de Investigación para el Desarrollo y Estudios para el Desarrollo que, en colaboración con universidades y las redes de investigadores, genere conocimiento para configurar y mejorar la calidad de la política pública de cooperación (eje 9). La promoción de la generación y transferencia del conocimiento en este ámbito se debe considerar como un elemento crítico de la educación para el desarrollo y la concienciación y apoyo ciudadano a la cooperación, más allá de las orientaciones políticas y de medidas de austeridad.

R.10 La Cooperación Española debería generar un entendimiento compartido interiorizado por los distintos actores de la AGE, de la cooperación descentralizada, de las universidades, de las ONG y del sector privado sobre la definición e implicaciones de lo que significa la cooperación para el desarrollo en general y la CPD en particular, a fin de poder hacer seguimiento y rendir cuentas sobre los resultados de desarrollo de las políticas relacionadas con las orientaciones estratégicas en los países prioritarios. Dado que el énfasis del marco de resultados se ha puesto en la planificación desentendiéndose del seguimiento y la evaluación, será preciso atender al cierre de esta brecha, que no es una cuestión solo tecnocrática: la correlación entre mecanismos y resultados que se ha dado por supuesta en las discusiones sobre CPD en la UE y el CAD (y que España ha reproducido) resulta falaz si no existe la voluntad política de cumplimiento (Carbone y Keijzer 2016: 33-34). Por tanto, la CPDS, una vez consensuada, debe tener una consistencia temporal más allá de los cambios en el gobierno (Gregersen et al. 2016: 28) para convertirse en una política de Estado. Y para ello necesitará previamente operacionalizarse mediante el refuerzo de los

mecanismos de seguimiento y evaluación, tal y como señala la OCDE en su último informe³⁹. En este sentido, las evaluaciones deben incluir la lista de casos flagrantes de políticas incoherentes e incluir objetivos cuantitativos para la mejora de España en el ranking y en la puntuación del CDI.



³⁹ “Making PCD operational raises important questions of measurement: What are the concrete outcomes that policy coherence aims to achieve? What needs to be measured: policy commitments? changes in policies? policy efforts? or policy interactions? Or should one be measuring the effects or impact of policies on global development or developing countries? ... An updated definition of policy coherence is fundamental to clarify the dimensions that the new methodology would try to measure. An agreed definition of policy coherence can help policy-makers in line ministries to grasp the concept and better understand how policy contradictions or synergies can be analyzed, reported and fed into decision-making” (OECD 2016a: 45).

ANEXOS

ANEXO I: SELECCIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE DOCUMENTOS RELEVANTES

TÍTULO DEL DOCUMENTO	AÑO	TIPO
Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo	1998	Normativo
Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado	2014	Normativo
Examen de Pares de la Cooperación 1999-2001	2001	Evaluativo
Examen de Pares 2011 España (OCDE, 2011)	2011	Evaluativo
CAD Revisión Intermedia de la Cooperación Española	2013	Evaluativo
Evaluación Intermedia del III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012	2015	Evaluativo
Examen de Pares España 2016 (OCDE)	2016	Evaluativo
Examen Intermedio del IV Plan Director	2015	Evaluativo
Plan Bienal de Evaluaciones	2013	Planificación
Plan Bienal de Evaluaciones	2015	Planificación
Informe anual de evaluación de la Cooperación Española	2013	Evaluativo
Informe anual de evaluación de la Cooperación Española	2014	Evaluativo
Informe anual de evaluación de la Cooperación Española	2015	Evaluativo
Reflexiones sobre la Cooperación Española	2015	Reflexión
Evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral 2009-2011	2014	Evaluativo
Síntesis de Evaluaciones de Marcos de Asociación País	2014	Evaluativo
Experiencias de implementación de la agenda de eficacia en las OTC (AECID)	2016	Reflexión
La financiación de los objetivos de desarrollo del IV Plan Director de la Cooperación Española	2017	Evaluativo

ANEXO II. DE LA CPD A LA CPDS

Existen tres textos seminales de la OCDE absolutamente claros y con pretensiones canónicas en los que se establece la diferenciación pasiva y activa de la CPD y sus dimensiones horizontales, verticales y temporales. La academia ha ofrecido digeridas estas definiciones –añadiendo las variedades de coherencia interna y coherencia entre políticas del donante– a la Cooperación Española.

En el primero de los textos seminales aludidos (OECD 2000) se establece la diferencia entre coherencia activa y pasiva (“La coherencia implica que, idealmente, las políticas deberían apoyarse mutuamente o al menos no estar en contradicción”), y se distinguen las tres dimensiones de la coherencia: i) horizontal, que remite al concepto tecnocrático de coordinación de determinadas políticas, o enfoque *whole-of-government* (“asegurar que las políticas individuales se ayudan mutuamente o por lo menos no entran en conflicto con otras políticas, y por lo tanto con el interés público más amplio”); ii) vertical o de eficiencia programática, estática u operativa (“garantizar que lo que se entrega a los ciudadanos es lo que se pretende en la política”); y iii) temporal o de eficiencia dinámica (“asegurar que las políticas continúen para ser efectivas en el futuro”).

En el segundo documento seminal (OECD 2003) se trata de aterrizar la diferenciación activa/pasiva en las políticas de cooperación internacional para el desarrollo: “asegurar que cada país de la OCDE siga las políticas que apoyen y no socaven los esfuerzos específicos que se hacen para ayudar y sostener el proceso de desarrollo”. Esta diferenciación representa el punto culminante de la ambición desarrollista como coherencia activa, ya que el concepto original del CAD se refería a la coherencia pasiva y la ligaba explícitamente a las “necesidades e intereses de los países en desarrollo”, si bien dejando abierta la puerta a los intereses del donante a través de la mención a la “evolución de la economía global”: “La coherencia de las políticas requiere que los gobiernos de la OCDE eviten políticas que socaven otros esfuerzos que están haciendo para ayudar al proceso de desarrollo (por ejemplo, las acciones comerciales que reducen los ingresos reales y el potencial de crecimiento van contra las políticas de ayuda que desarrollan la capacidad de exportación de los países). La noción de coherencia de políticas abarca también la agenda más amplia de tomar en consideración conscientemente las necesidades e intereses de los países en desarrollo en la evolución de la economía mundial” (OECD 1999: 4).

Por su parte, la doctrina española, procesada principalmente a partir de estos tres documentos anteriores, añade las definiciones de coherencia interna y coherencia entre políticas del donante. Por coherencia interna se entiende que la política de ayuda al desarrollo responde “de forma más integral y coherente a los objetivos señalados [los objetivos que se proclaman para la política de desarrollo], sin las interferencias de otros propósitos contaminantes”. Y la coherencia entre políticas del donante es la que tiene lugar cuando se revisan “las opciones estratégicas en aquellos ámbitos o políticas más relevantes para la situación de los países en desarrollo, al objeto de evitar –o compensar– aquellas decisiones que contradigan los objetivos de desarrollo” (Alonso dir. 2010: 3, 6-7; y también Alonso *et al.* 2010). Como se deduce de esta última definición, se trata de la opción de coherencia pasiva, lo que resulta sintomático respecto a las limitaciones históricas del entendimiento de la CPD por parte de la Cooperación Española, que ya en el IV

Plan Director se encamina rápidamente hacia la visión tecnocrática de la coherencia interna horizontal (coordinación) y vertical (programática) y, sobre todo, hacia el entendimiento amigable de la coherencia con los intereses del donante (o más bien de las empresas españolas) a fin de eludir la evidente falta de voluntad política de nuestra cooperación en ese ámbito, como pone de manifiesto la *performance* de España en el CDI.

Sobre las bases anteriores, el último informe de la OCDE sobre CPD consolida un cambio en la concepción de este principio que se anticipó sutilmente en 2012 con el lanzamiento de la *OECD Strategy on Development*, en la que se alude a la coherencia pasiva, pero se introduce en la activa el tema de la mejora en la provisión de los bienes públicos globales (OECD 2012: 4). Es esta variación la que rápidamente adoptó la UE para dar cabida también a los intereses de los donantes, en un ejercicio de *tokenism* (acciones que son el resultado de dar una pretendida ventaja a los grupos de la sociedad que a menudo son tratados injustamente, a fin de demostrar la apariencia de imparcialidad) característico de las prácticas de esta institución y del CAD (Eyben 2013: 85-86) Primero reconociéndolos: “No existe una definición única acordada de CPD, pero es ampliamente aceptado que significa que, *al perseguir sus objetivos de política interna*, los gobiernos deberían minimizar las consecuencias negativas y las externalidades que afecten negativamente las perspectivas de desarrollo de los países pobres («No hacer daño»). Más positivamente, la CPD también significa que, al formular las políticas domésticas, los gobiernos deben buscar activamente formas de explotar el potencial de las externalidades positivas y crear sinergias entre las diferentes políticas en beneficio de los países en desarrollo” (European Commission 2013: 16; el subrayado es nuestro). Y, después, poniéndolos al mismo nivel que los de los países en desarrollo, a los que también se traslada la responsabilidad de la coherencia *facilitando que los donantes se beneficien también* en un giro interdependentista que acaba degradando totalmente el principio original: “Para que la alianza mundial tenga éxito, todas las políticas a nivel nacional y subnacional deben contribuir de manera coherente al logro de los ODS tanto a nivel nacional como internacional. A nivel nacional, los países tendrán que establecer políticas e instituciones apropiadas. Será esencial garantizar que los procesos de toma de decisiones *sean capaces de estimular acciones de políticas que se refuercen mutuamente y las situaciones ganar-ganar*” (European Commission 2015: 102; el subrayado es nuestro). El arma en esa operación de re-significación conceptual es el nuevo término coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS): “La UE sigue empeñada en garantizar una mayor Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), teniendo en cuenta los objetivos de desarrollo en las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo y *contribuirá a la agenda global promoviendo su propia experiencia en materia de CPD* como contribución clave al esfuerzo colectivo para lograr una coherencia política más amplia para el desarrollo sostenible” (European Commission 2015: 103; el subrayado es nuestro).

En esa trayectoria de degradación del concepto de CPD, que es paralela a la de la AOD con respecto al nuevo concepto de Total Support for Sustainable Development, el último informe de la OCDE (OECD 2016a) se reafirma inicialmente en la definición canónica pasiva: “La coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) se ha centrado en evitar o minimizar los efectos negativos de las diversas políticas sobre las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo” (OECD 2016a: 19). Pero modifica de manera importante la noción activa de CPD al incorporar también en ella los intereses del donante y de las siguientes generaciones (que implícitamente también

incluyen a los intereses de aquel) para llegar al nuevo concepto interdependentista de CPDS: “La coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS) nos obliga a ir un paso más allá, pasando de un enfoque de «no hacer daño» a un enfoque de colaboración basado en soluciones «ganar-ganar». Es importante destacar que la CPDS será fundamental para fomentar las sinergias entre las políticas económicas, sociales y ambientales en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y tener en cuenta de manera más sistemática los efectos de las políticas sobre el bienestar de las personas que viven en otros países como así como de las generaciones futuras” (OECD 2016a: 19). El documento aclara en esa misma línea a favor del enfoque de intereses compartidos: “La Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) es un enfoque y una herramienta de política para integrar las dimensiones económicas, sociales, ambientales y de gobernabilidad del desarrollo sostenible en todas las etapas de la formulación de políticas nacionales e internacionales. Como herramienta de política, la CPDS tiene como objetivo aumentar las capacidades de los gobiernos y las partes interesadas para identificar sinergias, considerar los compromisos entre objetivos múltiples y a veces conflictivos –por ejemplo, entre el crecimiento económico, la protección ambiental y la reducción de las emisiones de carbono– y abordar posibles efectos indirectos de las políticas internas” (OECD 2016a: 83). Este giro hacia el desarrollo sostenible (y la CPDS) facilita, como se reitera en la literatura reciente, el cambio en la misión de la cooperación internacional para el desarrollo, que, bajo la capa de los intereses mutuos, abre la puerta a explicitar sin ambages los intereses del donante y sus empresas (Murray y Overton 2016: 10-13) y, en definitiva, el enfoque de autoayuda (Sogge 2014).

Para el caso de España, este enfoque se puede ver en la afirmación de Olivé y Pérez (2015: 59-60) de que “si los países en desarrollo, receptores de ayuda y de inversión extranjera, pueden multiplicar los efectos positivos de ésta mediante la coherencia de sus estrategias nacionales, los países donantes –como España– pueden promover los mismos objetivos (i) potenciando las sinergias entre sus estrategias de promoción de internacionalización de la empresa y de cooperación internacional para el desarrollo y (ii) liderando un marco europeo e internacional que promueva estas sinergias”.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

AECID (2016). *Experiencias de implementación de la agenda de eficacia en las OTC*. Madrid: AECID.

Alonso, J.A. dir. (2010). “Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: Lecciones para el caso español”, *Documento de Trabajo CeALCI (Fundación Carolina)*, 42.

Alonso, J.A., Aguirre, P. y Millán, N. (2010). “Coherencia de Políticas para el Desarrollo: Propuestas para España”, *ICEI Paper*, 14.

Argilés, J.M. (2014). “Veinticinco años de evaluación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo”, *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 3, 19-52.

Ashoff, G. (2013). “50 Years of Peer Reviews by the OECD’s Development Assistance Committee: an Instrument of Quality Assurance and Mutual Learning”, *German Development Institute Briefing Paper*, 12/2013.

Ben-Artzi, R. (2013). “IOs and Peer Pressure: An Examination of the Development Assistance Committee (DAC)”, *Paper presented at the 8th Pan European Conference on International Relations, Varsovia*.

Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.

Carbone, M. (2008). “Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development”, *Journal of European Integration*, 30 (3), 323-342.

Carbone, M. y Keijzer, N. (2016). “The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance”, *European Journal of Development Research*, 28 (1), 30-43.

Carroll, P. y Kellow, A. (2012). “The OECD”, en K.E. Jørgensen y K.V. Laatikainen (eds.), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions. Performance, policy, power*. Londres y New York: Routledge, 247-258.

Carter C., y Clegg S. C., (2007). “Institutional Theory, New”, en G. Rizter (ed.), *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Oxford: Blackwell Publishing, 2351-2352.

Cook, K.E. (2008). “Discourse”, en L.M. Given (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, vol. 1, 217-218.

DAC (2014). *DAC High Level Meeting, 15-16 December 2014. Final Communiqué*, en <http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.PDF>

—(2015a). *Aid for CSOs. Statistics based on DAC Members' reporting to the Creditor Reporting System database December 2015*. París: OECD.

—(2015b). *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World*. París: OECD.

—(2016). *Evaluation Systems in Development Co-operation. 2016 Review*. París: OECD.

Davis, D.C. (2008). "Critical action research", en L.M. Given (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, vol. 1, 140-142.

de Haan, A. (2009a). *How the Aid Industry Works. An Introduction to International Development*. Sterling VA: Kumarian Press.

—(2009b). "Aid: The Drama, the Fiction, and Does it Work?", *International Institute of Social Studies Working Paper*, 448, IISS, diciembre.

DiMaggio, P.J., y Powell, W.W. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48 (2), 147-160.

Domínguez, R. (2013). "Más allá de la ayuda: una nueva métrica de la AOD post-2015", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 47, 31-45.

European Commission (2013). *EU 2013 Report on Policy Coherence for Development* Bruselas, Commission Staff Working Document, SWD(2013) 456 final.

—(2015). *EU 2015 Report on Policy Coherence for Development* Bruselas. Commission Staff Working Document, SWD(2015) 159 final.

Eyben, R. (2013). "Struggles in Paris: The DAC and the Purposes of Development Aid", *European Journal of Development Research*, 25 (1), 78-9.

Fukuda-Parr, S. et al. (2002). "Overview: Institutional innovations for capacity development" en S. Fukuda-Parr et al. (eds.), *Capacity for Development. New Solutions to Old Problems*. New York: Earthscan & UNDP, 1-22.

Gough, N. (2008). "Deconstruction", en L.M. Given (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, vol. 2, 203-207.

Grasso, P. (2010). "Ethics and Development Evaluation: Introduction. The Ethical Implications of Underfunding Development Evaluations", *American Journal of Evaluation*, 31 (4), 533-539.

Gregersen, C., Mackie, J. y Torres, C. (2016). "Implementation of the 2030 Agenda in the European Union: Constructing an EU approach to Policy Coherence for Sustainable Development", *ECDPM Discussion Paper*, 197, Julio.

Hendricks, M. y Bamberger, M. (2010). "The Ethical Implications of Underfunding Development Evaluations", *American Journal of Evaluation*, 31 (4), 550-556.

Intriligator, M.D. (2012). "Marshall Plan", en H.K. Anheir y M. Juergensmeyer (eds.), *Encyclopedia of Global Studies*. Los Angeles: SAGE reference, vol. III, 1122-1123.

Julien, H. (2008). "Content analysis", en L.M. Given (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, vol. I, 120-122.

Kelly, M.J. (2008). "Evaluation research", en L.M. Given ed., *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, vol. I, 303-306.

Kharas, H. y Rogerson, A. (2012). *Horizon 2025. Creative Destruction in the aid industry*. Londres: Overseas Development Institute.

Lin, J.Y. y Wang, Y. (2016). "Emerging Global Governance (EGG): An Economist's Perspective", en <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/31/08/2016/emerging-global-governance-egg-economist%E2%80%99s-perspective>.

Lockyer, S. (2008). "Textual analysis", en L.M. Given (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, vol. 2, 865-866.

McGann, J. (2016). "2015 Global Go To Think Tank Index Report", *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports*. Paper 10, http://repository.upenn.edu/think_tanks/10.

Meyer, J.W. y Rowan, B. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*. 83 (2), 340-363.

Murray, W.E. y Overton, J. (2016). "Retroliberalism and the new aid regime of the 2010s", *Progress in Development Studies*, 16 (3), 1-17.

Myrdal, G. (1977). *Reto a la pobreza*. Barcelona: Ariel.

OCDE (2011). *Examen de pares 2011*. España. París: OCDE.

—(2016). *Examen de pares 2016*. España. París: OCDE

O'Connor, D. et al. (2016). "Universality, Integration, and Policy Coherence for Sustainable Development_ Early SDG Implementation in Selected OECD Countries", *World Resources Institute Working Paper*.

OECD (1999). *Trade, Investment and Development. Policy Coherence Matters*. París: OECD.

—(2000). "Governance and coherence. The PUMA Mandate, the challenges and the concept", *OECD Public Management Service PUMA*(2000)7.

- (2003). “Policy coherence: Vital for global development”, *OECD Policy Brief*, julio.
- (2013). *Evaluating Development Activities. 12 Lessons from the OECD DAC*. París: OECD.
- (2015). *Better Policies for Development 2015. Policy Coherence and Green Growth*. París: OECD.
- (2016a). *Better Policies for Sustainable Development 2016. A New Framework for Policy Coherence*. París: OECD.
- (2016b). *Development Co-operation Report 2016. The Sustainable Development Goals as Business Opportunities*. París: OECD.
- Olivié, I. y Pérez, A. (2015). “Inversión Directa Extranjera (IDE) y desarrollo”, en J.A. Alonso (dir.), *Movilizando los recursos y los medios de apoyo para hacer realidad la agenda de desarrollo post-2015*. Madrid: AECID, 56-61.
- Potter, J. (2008). “Discourse analysis”, en L.M. Given (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, vol. I, 217-220.
- Prebisch, R. (1988). “Dependencia, interdependencia y desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, 34, 205-212.
- Pryor, L.F. (2008). “Document analysis”, en L.M. Given (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, vol. I, 230-232.
- SGCID (2013a). *Plan Director de la Cooperación Española 2013/2016*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- (2013b). *Política de Evaluación de la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- (2013c). *Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- (2014). *Evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral. 2009-2011*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- (2015a). *Examen Intermedio. IV Plan Director de la Cooperación Española. 2013-2016*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- (2015b). *Plan Bienal de Evaluaciones 2015-2016*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- (2015c). *Informe anual de evaluación de la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

—(2017). *La financiación de los objetivos de desarrollo del IV Plan Director de la Cooperación Española. Análisis de la ayuda oficial del desarrollo 2013 y 2014*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Schreiber, T. (2008). “Meta-analysis”, en L.M. Given (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, vol. 2, 506-507.

Shank, G. (2008a). “Intertextuality”, en L.M. Given (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, vol. 1, 468-469.

—(2008b). “Metaphor”, en L.M. Given (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, vol. 2, 509-510.

Sogge, D. (2014). “Los donantes se ayudan a sí mismos”, 2015 y más. *Cuadernos*, 6.

Somekh, B. (2008). “Action research”, en L.M. Given (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, vol. 1, 4-7.

Soria, E. (2016). “Aligning policy coherence for development to the 2030 Agenda”, en OCED, *Better Policies for Sustainable Development 2016. A New Framework for Policy Coherence*. París: OECD, 37-50.

Subacchi, P. y Pickford, S. (2011). “Legitimacy vs Effectiveness for the G20: A Dynamic Approach to Global Economic Governance”, *Chatham House Briefing Paper*, 2011/01.

Vershaeve, J. y Orbie, J. (2016). “The DAC is Dead, Long Live the DCF? A Comparative Analysis of the OECD Development Assistance Committee and the UN Development Cooperation Forum”, *European Journal of Development Research*, 28 (4), 571-584.

Weninger, C (2008). “Critical discourse analysis”, en L.M. Given (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Methods*. Londres: SAGE, vol. 1, 145-148.



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



Cooperación
Española
EVALUACIÓN

Otros documentos relacionados se pueden encontrar en:
<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones>